

野洲市住民投票制度に関する検討報告書 《概要版》

I はじめに

◇野洲市まちづくり基本条例の位置付け

野洲市まちづくり基本条例（以下「基本条例」という。平成19年10月1日に施行）では、市民自らの主体性が尊重され、まちづくりに参加することが権利として規定されており、第5章「みんなの参加」において市政への多様な参加機会の確保を規定している。こうした「まちづくりへの参加権」を具体的に保障する制度の一つとして、同条例第22条において住民投票制度が規定されている。

野洲市まちづくり基本条例推進委員会（以下「本委員会」という。）では、平成20年1月24日に市長からの諮問を受け「基本条例第22条第3項に基づく住民投票に関する必要な事項について」審議したものである。検討に際しては、基本条例制定時の議論の経緯を十分に踏まえることとし、住民投票制度の具現化を図るために必要な論点を整理し、市民の目線による制度のあり方について十分な審議を重ねたものである。

◇委員会の検討経過

開催日	会議	内容
平成20年 6月24日	事前協議(コミセンなかさと)	○検討の経過、○住民投票制度の概論
7月15日	第5回委員会(市役所本庁舎)	○論点整理に向けて
9月26日	事前協議(コミセンなかさと)	○論点整理(案)について
12月2日	事前協議(コミセンなかさと)	○論点整理(案)について
平成21年 1月16日	第6回委員会(コミセンやす)	○検討スケジュール ○論点1～論点3
2月13日	事前協議(コミセンなかさと)	○論点4～論点5
2月19日	第7回委員会(コミセンやす)	○論点4～論点7
3月9日	第8回委員会(コミセンきたの)	○論点8～論点10 ○答申素案について
3月27日	第9回委員会(市役所本庁舎)	○答申案について

II 住民投票制度とは

◇住民投票制度の概要

「住民投票」とは、ある争点に関して「投票」という手段によって、直接、住民の意思を確認するしくみである。制度の検討に際しては、国の法律に基づく制度と地方自治体の条例に基づく制度について確認した。

(1) 「法律」に基づいて実施する住民投票制度

①地方自治特別法の制定手続き

憲法第 95 条の規定に基づく制度であり、一つの地方公共団体のみに適用される特別法の制定に関する住民投票。

②議会の解散又は議員並びに首長の解職請求（リコール）

選挙権を有する住民が、その総数の 3 分の 1 以上の者の連署をもって、議会の解散（議員又は首長の解職）を請求し、選挙人の投票に付す地方自治法に基づくリコール制度。

③合併協議会設置協議等

有権者総数の 50 分の 1 以上の者の連署によって、当該市町村長に対し、合併協議会の設置を請求することができるという直接請求制度。

(2) 憲法改正のための国民投票（日本国憲法の改正手続に関する法律）

日本国憲法の改正について、国民の承認にかかる国民投票が、直接行われる。

同法は、国民投票の投票権者の年齢を 18 歳以上と定めた。附則において、平成 22 年 5 月の法律の施行までに、18、19 歳の者が国政選挙に参加できること等となるよう、選挙権を有する者の年齢を定める公職選挙法、成年年齢を定める民法その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものと規定。

(3) 「条例」により実施する住民投票制度

①個別課題型の住民投票条例

まちを取り巻く課題が発生した時点において、住民の意思を確認しようとする場合、地方自治法に基づき、住民により条例制定の直接請求を行い、議会の議決を経て実施する制度。

②常設型の住民投票条例

個別課題型に対して、投票の対象や発議に必要な署名数など住民投票の実施に際して必要なルールを予め定め、住民投票条例として整備するもの。

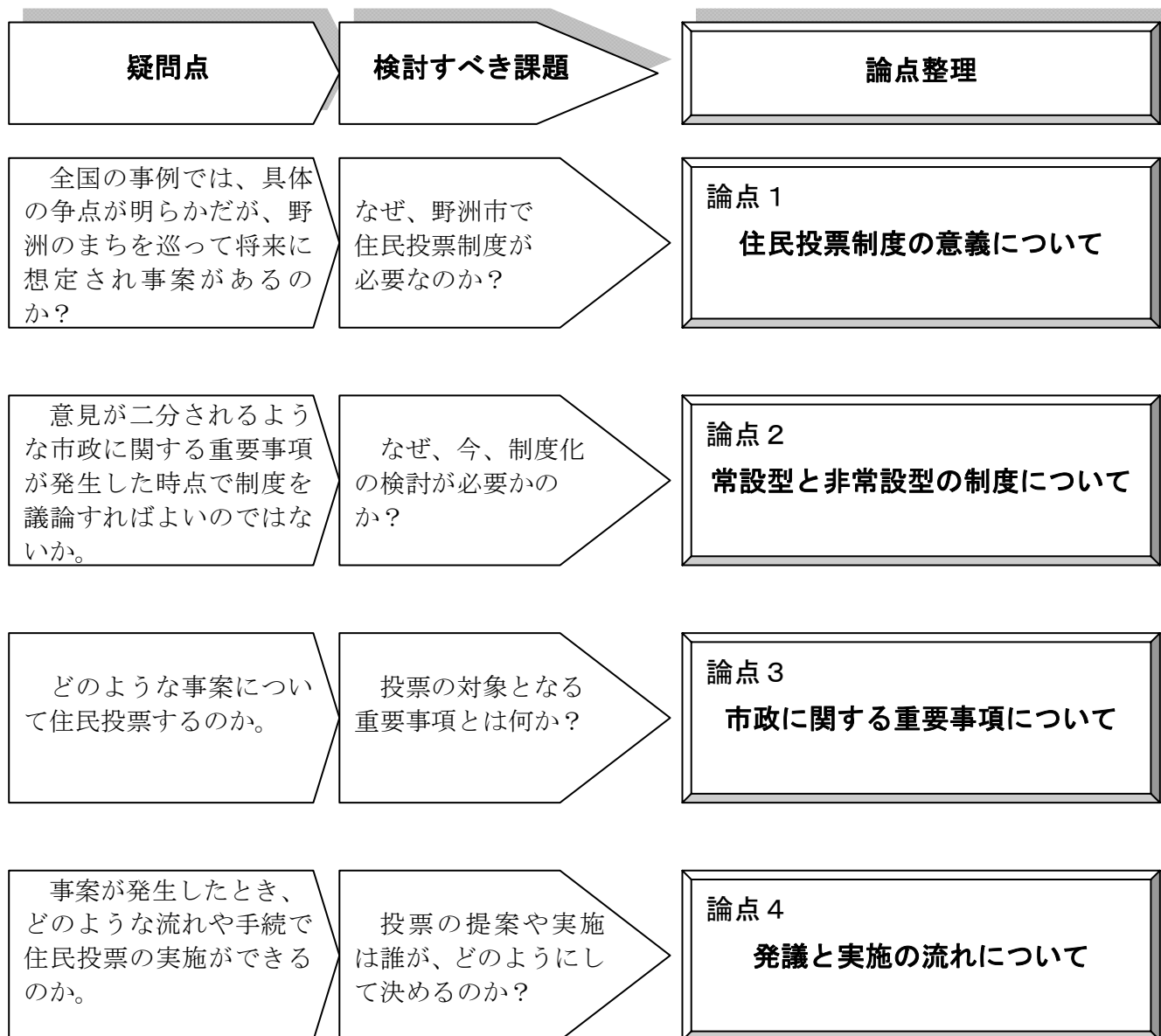
2. 各自治体における常設型の住民投票条例

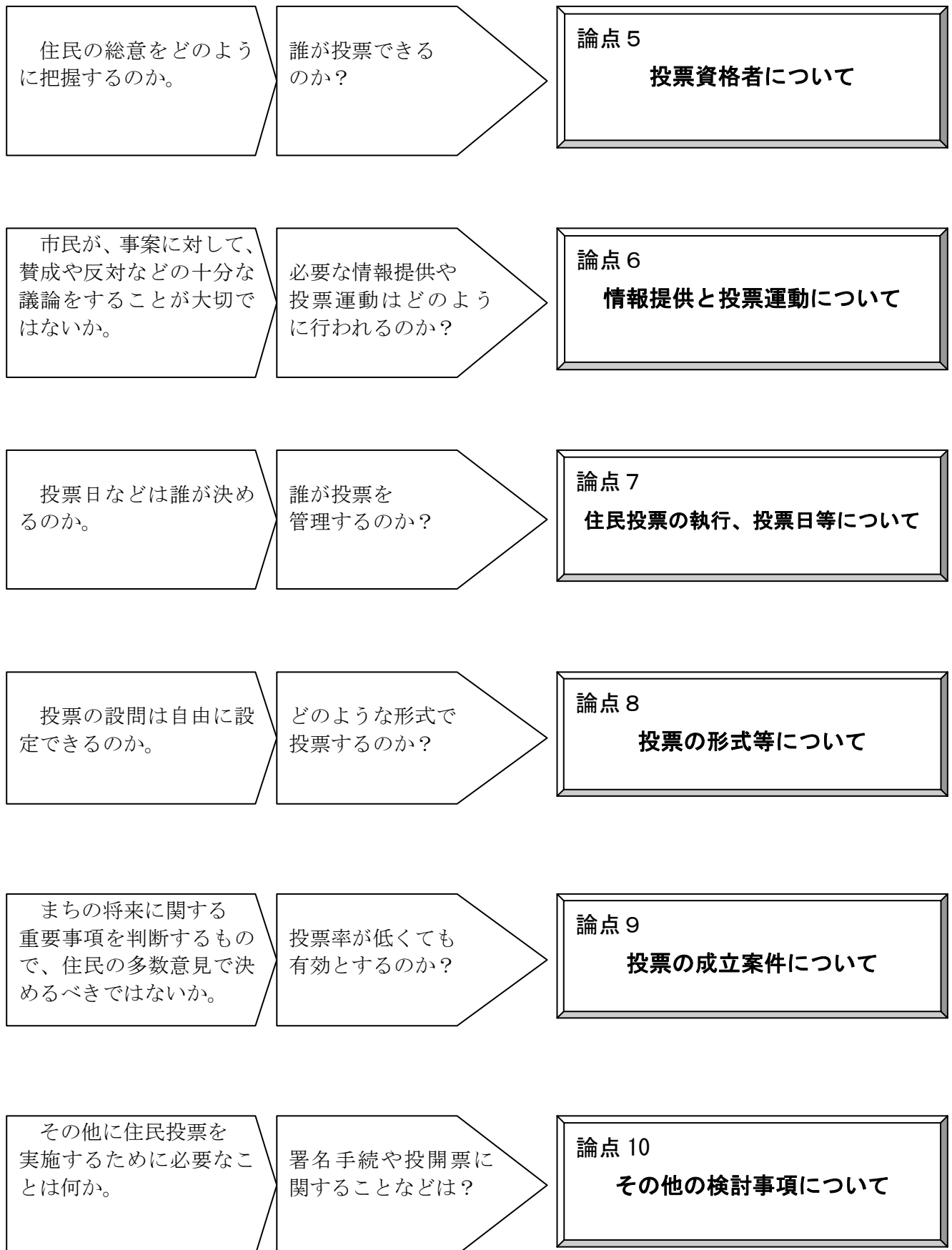
本委員会の検討に際しては、自治基本条例やまちづくり基本条例を制定したうえで、住民の市政参加を促進し、住民自治の確立を図ることをねらいとして体系付けられている自治体の例を主に参考にしつつ検討を進めた。

Ⅲ 住民投票制度を確立するために必要な検討事項

1. 検討事項の洗い出し、論点の整理

本委員会では、「なぜ、野洲市で住民投票制度が必要なのか」といった原点に立って議論を重ね、住民投票制度を確立するために必要な論点について、市民の目線による疑問点からその洗い出しを行い、10の論点として整理し、順次検討を重ねた。





2. 各論点の検討

論点1. なぜ、住民投票制度が必要なのか？ ～住民投票制度の意義について～

市政に対して住民の意向を反映させるために議会制度があり、市民が選挙によって市議会議員を選ぶ間接民主制が機能しているなかで、なぜ、住民投票制度が必要なのか。本委員会では、制度の本質を見つめ議論の原点に立って、住民投票制度の意義について確認した。

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

- まちづくりへの参加権を保障する制度の一つであること。
- 市の意志決定に住民の総意を反映させるための手段であること。
- 市議会や市長の持つ固有の権限を侵すものではなく、間接民主制を補完するものであること。
- まちづくりへの関心を高め、自治の風土を醸成するものであること。

論点2. なぜ、今、制度化の検討が必要なのか？ ～常設型と非常設型について～

なぜ、今、制度化の検討が必要なのかについて確認した。

意見が二分されるような市政に関する重要事項が発生したときに、制度化について議論をするのではなく、まちの将来を見据えて、今現時点において必要な制度を検討することに大きな意味がある。

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

- 常設型の住民投票条例が必要である。
- 賛否を問う表決型の住民投票制度とする。

論点 3. 投票の対象となる重要事項とは何か？～市政に関する重要事項について～

基本条例第22条第1項において、住民投票の対象事項を「市政に関する重要事項」と規定していることから、制度化を図るうえで、住民投票を実施する「重要事項」をどの範囲まで明確にしておくべきか検討した。

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

○対象となる「市政に関する重要事項」については抽象的、概念的に位置づけし、対象とならない事項について明確に規定する方法が望ましい。

○対象としない事項（ネガティブリスト）は、概ね次のとおりとする。

- 市の機関の権限に属さない事項
- 法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項
- 特定の住民又は地域にのみ関係する事項
- 市の組織、人事又は財務の事務に関する事項
- 地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関する事項
- その他住民投票に付することが適当でないと明らかに認められる事項

○住民発議の事案が「重要事項に該当するか否か」については、署名収集が開始される前に市長が判断するものであり、条例に基づく客観的な判断が必要である。

論点 4. 投票の提案や実施は、誰が、どのようにして決めるのか？

～発議（住民・市議会・市長）と実施の流れについて～

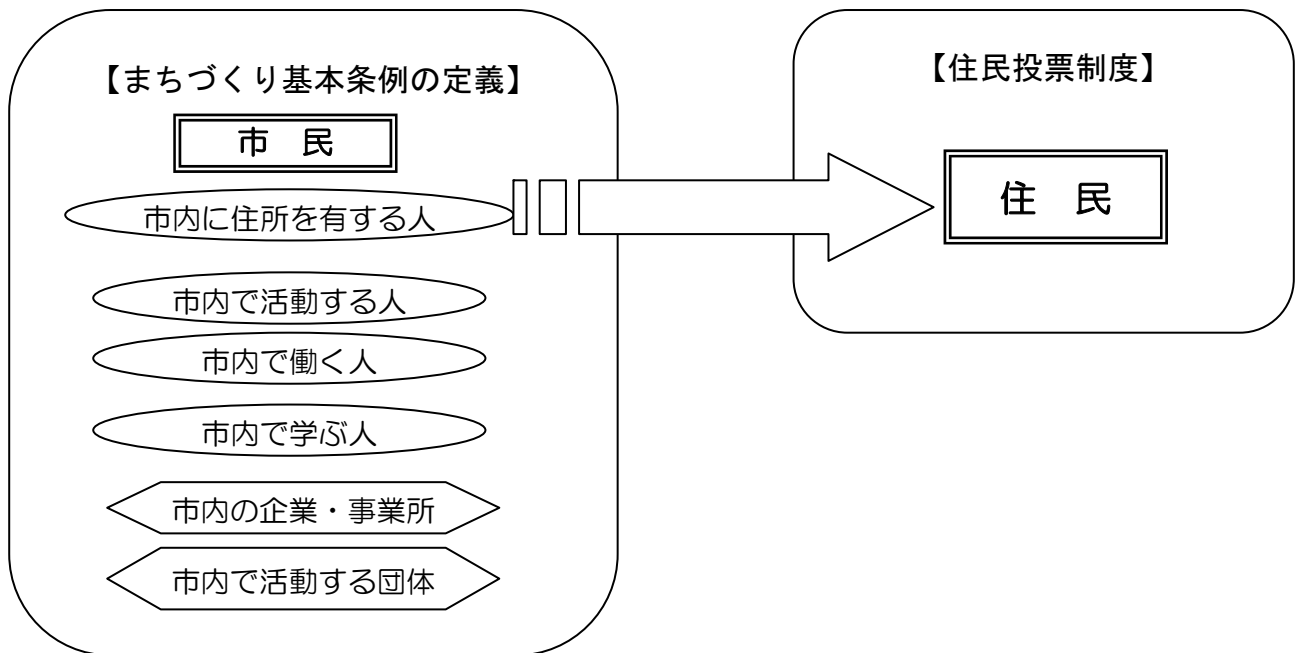
事案が発生したとき、誰が住民投票の実施を決めるのか。また、どのような流れで投票するのか、発議資格者と住民投票を実施するまでの流れについて検討した。

1 発議資格者について

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

○まちづくり基本条例に規定する住民・市議会・市長の三者について、発議（請求）資格者とする。

【基本条例における市民の定義と住民投票制度における住民の位置付け】



2 住民発議（請求）について

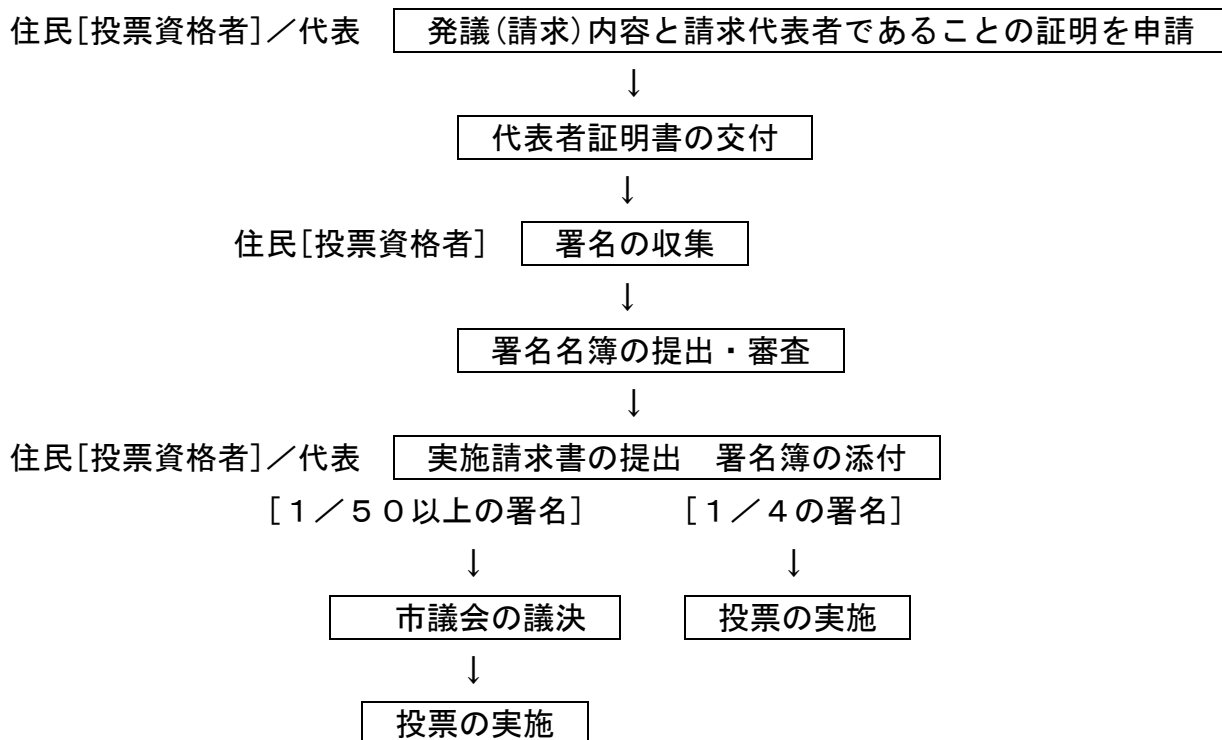
【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

○発議（請求）できる人は投票資格者と同一とする。

○間接民主制を補完するという制度の趣旨から、投票資格者がその総数の1／50以上の署名をもって住民投票の実施を請求（発議）する場合は、市議会の議決を必要とする。

○投票資格者がその総数の1／4以上の多数の署名をもって住民投票の実施を請求（発議）する場合は、市議会の議決を必要とせず、住民投票を実施する。

【実施の流れ】



3 市議会発議（請求）について

概ね先例を参考に主な流れが設定できるものもの、予め市議会と協議しその意向を尊重したうえで、規定していくべき事項である。

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

○市議会による議員提案の要件については、市議会の意見を尊重し、規定することが望ましい。

＜市議会発議の主な流れ＞

- ①市議会議員の定数の●分の1以上の議員の賛成を得て議員提案
- ②出席議員の過半数により議決
- ③市長に対して住民投票の実施を請求

4 市長発議について

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

○市長の権限において、市民の総意を確認すべき事項か否か判断され、発議されるものである。

論点5. 誰が投票できるのか？ ～投票資格者について～

投票ができる住民＝野洲のまちづくりの主体者 という観点から投票資格者の位置付けを明確にし、その権利規定について検討した。

1 投票資格者の年齢要件について

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

○まちの将来に影響を及ぼす市政に関する重要事項が対象であり、若い世代の意見を反映することが必要であり、年齢要件は、年齢満18歳に設定することが望ましい。

○年齢要件が満たない若い世代からも、住民投票によらず、様々な手法により、投票に付すべき重要事項について積極的に意見を聞くことで、まちづくりへの参加意識を高めることにつながる。

2 投票資格者の国籍要件について

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

○永住外国人を投票資格者に位置付けるものとする。

- ・「住民」には当然のこととして、外国人も含まれるものであり、永住されている外国人の方は住民投票の投票資格が認められるものである。
- ・出入国管理法等が規定する在留資格のうち、永住することができる資格では「永住者」と「特別永住者」である。
- ・「永住者」と「特別永住者」以外の在留資格を有する方まで認めるかどうかは、行政において専門的観点から引き続き検討が必要である。

3 投票資格者名簿等について

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

○投票資格者名簿は、実務面で可能な限り必要最小限の導入経費を検討すべきである。

○投票資格者の住所要件は、公職選挙法の規定と同様に、引き続き3カ月以上市内に住所を有することを条件とする。

○外国人の投票資格者名簿の登録については、外国人登録法の趣旨を勘案し、「職権により自動的に登録」される例や、「申請に基づき登録」される例があることから、法律上の問題や実務面で課題によりそのあり方を検討のうえ、規定する必要がある。

論点6. 必要な情報提供や投票運動はどのように行われるのか？～情報提供と投票運動について

市民が、住民投票に付される重要事項について賛成や反対などの議論をすることが大切であり、そのために必要な情報提供や投票運動はどうあるべきか検討した。

1 情報提供について

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

○投票資格者が、投票の判断に資するために必要な情報について、市広報その他の適当な方法により、中立性の保持に留意したうえで幅広く情報提供することが必要である。

2 投票運動について

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

○住民投票に関する投票運動は、自由とする。ただし、買収、脅迫等住民の自由な意思が拘束され、又は不当に干渉されるものであってはならない。

○投票運動に関して、罰則規定は設けないこととする。

論点 7. 誰が投票を管理するのか？ ～住民投票の執行、投票日等について～

住民投票を実施する際、誰が管理していくのか、投票日をどのように設定するのか、など住民投票の執行管理に関することについて検討した。

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

○住民投票は、市長が執行するものとし、投開票に関する事務については、専門的な行政委員会である選挙管理委員会への委任が適当である。

○投票日の設定については、準備のために必要な日数等、実務面の課題を検討のうえ、定めるべきである。

○投票運動と選挙運動の違いなど、住民の混乱が予想されることから、選挙と住民投票の同日の執行は避けるほうが望ましい。

論点 8. どのような形式で投票するのか？～投票の形式等について～

投票の設問は、発議者が自由に設定するものか、予め形式を設定すべきものか等、投票の形式等について検討した。

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

○二者択一で賛否を問う形式とする。

- ・市議会において十分議論が尽くされたうえで、住民投票が実施されるものであり、住民にとって課題となる争点がわかりやすいものであるべきで、二者択一による形式が望ましい。
- ・三つ以上の複数の選択肢で実施した場合、尊重すべきその結果について裁量の幅が大きくなるため、二者択一で賛否を問う形式とすべきである。

論点 9. 投票率が低くても有効とするのか？ ～投票の成立要件について～

まちの将来にかかわる市政に関する重要事項を判断するもので、住民の総意というべき多数意見があつて判断されるべきものであり、投票結果の尊重規定との関係からも投票率が低い場合、その効力が問題となるため、その成立要件について検討した。

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

○投票者総数が投票資格者数の1/2に満たないときは、当該住民投票は、成立しないものとし、この場合においては、開票作業等を行わないものとする。

論点 10. その他の検討事項

住民投票を実施するために、その他に予め検討しておくべき事項について、以下のとおり確認した。

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

○署名の収集手続等に関することや、投開票に関する事などは、公職選挙法又は地方自治法の例によるものとする。

○住民投票の結果が判明して、一定期間が経過するまでの間は、同一の事案・同旨の事案について請求することができないものとする。

○投票資格者名簿に登録されていない者や公職選挙法の規定に基づき公民権停止された者については、住民投票ができない者とする。

IV 野洲市住民投票条例の制定に向けて

本委員会では、この制度がまちづくり基本条例の理念を具現化するものとして、住民自治の拡充に寄与し、また答申に基づく条例設計が実際の運用面において安定した制度となることを願い、次のことに留意する必要がある。

[市民の意見を十分に踏まえた条例設計を]

今後、市行政において検討がなされるなかで、住民投票制度が住民の市政への参加制度であることから、広く住民から意見を聴く機会を確保され、それらの意見を踏まえて条例設計が行われることを期待する。

[市議会の意見交換を経た条例設計を]

市長と同様に市議会においても投票結果の尊重義務が基本条例に規定されている。

住民投票制度は、市議会の権限と密接にかかわる論点が多くあり、議会の発議に関するルールづくりなど、市議会の意見を踏まえて整備していくべき事項など、本委員会において「市議会での議論に委ねられるべき事項」としている論点もある。

また、住民投票制度は、市議会と市長による間接民主制を補完するための制度である。市政に関する意思決定の基本は、市議会と市長によるものであり、市議会の活性化や市議会への住民参加をどう考えていくか等も必要な論点と思われる。

今後、市行政が具体的に条例設計を進めるにあたっては、市議会と十分な意見交換が図られ、一層の議論の深まりとともに条例が制定されることを期待する。

[住民への情報提供と説明責任]

住民投票に付する事案の賛否は、住民間で十分な議論が必要であり、賛否を問うことについて、そのメリットとデメリットはどこにあるのか、ということを経験したうえで、住民の十分な認識が必要となる。他市の住民投票の事例では、大きくマスコミに取り上げられ、報道や時流に流されて正しい認識を持たないまま情緒的な判断をしてしまうこともあり、そうした危惧も認識しておくべきではないか。住民自らが、将来を見据えて的確な判断をするために、必要な豊富な情報を十分に提供することとともに、決定に際しても説明責任が求められる。

「投票の実施に要する経費」

住民投票制度は、住民の意思を確認するしくみとして、実施に際しては相当の費用が必要となることから、制度の運用に当たっては、市行政において導入経費の十分な検討がなされ、効率的で最良の効果が期待できる制度設計を期待する。

野洲市まちづくり基本条例推進委員会 委員名簿

(50 音順 平成 21 年 3 月末現在)

	氏 名	規則第 2 条規定	所属等
	あおき いちろう 青木 一郎	3号 (自治会)	自治連合会副会長 北桜自治会長
	あさだ ますみ 浅田 真澄	2号 (市民活動団体)	さくらんぼクラブ 野の花会
	うめむら こうじ 梅村 光司	4号 (事業者)	(株)ウメムラ 社団法人野洲青年会議所理事長
○	かわもと まさのぶ 河本 正信	5号 (市長が認める者)	元野洲市まちづくり基本条例検討委員会
◎	きた よしとも 喜多 良知	5号 (市長が認める者)	元野洲市総合計画審議会
	なかい さだお 中井 節夫	4号 (事業者)	野洲工業会 野洲化学工業株式会社
	なかの やさお 中野 弥佐男	3号 (自治会)	自治連合会会長 比留田自治会長
	はせ けいこ 長谷 恵子	2号 (市民活動団体)	市ボランティア連絡協議会 要約筆記サークルチェリー
	はまたに すずむ 濱谷 進	1号 (公募市民)	野洲市まちづくりを考える会「若葉」
	よしはら さちこ 吉原 佐智子	1号 (公募市民)	車椅子レクダンス普及会

備考

◎委員長、○副委員長

委員任期 (平成 20 年 1 月～平成 21 年 12 月 31 日)